

Entendiendo el DH Redes HDR agosto de 2008 Número 20



Afrontando la corrupción en pro del desarrollo humano

Anuradha Rajivan, Jefe de Equipo de Asia y Pacífico para el Informe de Desarrollo Humano sobre corrupción

¿Socava la corrupción al desarrollo humano?

La corrupción puede afectar la subsistencia de las personas en vista que los programas de generación de ingresos o de acceso al crédito están comprometidos. Puede interferir con el acceso y calidad de educación para los niños y socavar una importante institución destinada a la consolidación de la ética, el sistema educativo. La corrupción en los sistemas de salud puede comprometer los ensayos de medicamentos, puede resultar en vacunas y otras drogas falsificadas, privar a los pobres de servicios básicos de salud e incluso contribuir a prácticas extremas tales como donación de órganos de los pobres, sin un consentimiento informado. La corrupción en los sistemas judicial, policial y civil, no solamente pueden negarle justicia a quienes no pueden pagarla, sino también dañar a las personas a través de casos falsos y otras formas de acoso. La corrupción en servicios públicos, tales como agua y electricidad pueden socavar servicios esenciales que de por sí están escasos. Los pobres se basan mucho más en el suministro público, por lo tanto, la corrupción en estos sectores los daña aún más. Si bien los pobres tienen menor capacidad de sobornar, los montos del soborno constituyen una parte mucho más alta de sus limitados ingresos, comparada con los de personas con mayores ingresos. La connivencia entre los intereses de grandes empresas y el gobierno puede socavar las reglas y leyes que regulan el uso de recursos naturales, tales como bosques, tierra, agua o minerales, agravando la degradación del medio ambiente, minando la subsistencia y comprometiendo los intereses de futuras generaciones. La corrupción desbarata a la empresa privada al crear desincentivos para la inversión, local y extranjera. Drena recursos escasos y disminuye las perspectivas de un país para el desarrollo. Las recaudaciones gubernamentales restringidas crean graves problemas a los servicios públicos: salud, educación, agua potable segura, electricidad.

Si bien la corrupción daña a la mayoría de las personas, los más afectados son los relativamente desfavorecidos puesto que ésta profundiza la pobreza y envilece los derechos humanos. Más aún, este sector de la población tiene poco que decir acerca de la configuración de las agendas de las grandes empresas o de la elaboración de políticas gubernamentales, pero es impactada por ellas. Por lo tanto, limita su elección de muchas maneras, convirtiéndola en una cuestión crítica para el desarrollo humano.

La corrupción se percibe comúnmente como políticos y burócratas que usan indebidamente su autoridad en beneficio de sus intereses personales. ¿Cuán adecuadamente capta esta frase el fenómeno?

Se ha puesto mucho énfasis en la literatura acerca de la corrupción en el gobierno, pero la corrupción del sector público es solamente una parte del problema. La corrupción puede darse en las esferas pública y privada, donde quiera que exista poder y potencial para obtener ganancias. Por ejemplo, se ve corrupción en los deportes, en los mercados financieros o al corromper los intereses de los accionistas, por una parte, al igual que en los contratos del gobierno, en temas de personal o en el sistema judicial. Por cada funcionario corrupto existe una contraparte que corrompe, que podría muy bien ser la parte poderosa. También se produce corrupción por parte de los ciudadanos, pequeños empresarios y ONGs, por ejemplo, en atención a la salud, conexiones de agua o electricidad, o en el acceso a fondos de bajo costo o sin costo. Frecuentemente se genera corrupción en el área gris donde se encuentran los sectores público y privado.

¿Es la corrupción principalmente una preocupación nacional?

La corrupción es tanto una preocupación nacional como internacional. Atraviesa las fronteras nacionales de muchas maneras: mediante empresas transnacionales, en dañinos paraísos impositivos extraterritoriales, lavado de dinero, mercenarios que trabajan en confabulación con funcionarios o políticos encargados de hacer cumplir la ley. La mayor parte de los casos de gran escala se caracterizan por una confabulación que resulta en ganancias no autorizadas para ambas partes. Los recursos naturales, como los bosques o los minerales, donde se combinan oportunidades de grandes ganancias con ubicaciones remotas y poblaciones pobres, proporcionan un enorme potencial para una corrupción transfronteriza. Esto daña directamente la vida y los medios de subsistencia de los desventajados, además de dañar el medio ambiente, comprometiendo, de esta manera, las opciones para las futuras generaciones. El comercio internacional de armas y drogas es otro sector que frecuentemente involucra corrupción, daña la salud y agrava los conflictos.

¿Son las mujeres menos corruptas que los hombres?

Efectivamente, se observa un número mucho menor de mujeres corruptas que de hombres, dando la impresión que esto es así. Pero este mito se apoya en la falacia de números pequeños. Muchos ministros no se sienten cómodos con una mujer como jefa de un departamento, especialmente en ministerios de finanzas, comercio, obras públicas, impuestos, vivienda, etc., los denominados “wet posts”, por lo menos en parte debido a este mito, por temor a que las mujeres pudieran interferir con el “índice natural de corrupción” o con la “velocidad de circulación de fondos”. Las mujeres tienden a ocupar menos cargos de poder (por lo tanto son menos proclives a sobornos) y tienen menos control del dinero (por lo tanto menos capacidad para sobornar). Podría ser, simplemente, que las mujeres tienen menos oportunidades que los hombres.

¿Es siempre ilegal la corrupción?

La corrupción puede ser ilegal y legal. Se asume comúnmente que lo que es legal, siempre es “bueno” y lo que es ilegal es “malo”, pero esto dependería de lo que la legislación apruebe como ley. Si bien existe, con seguridad, una gran superposición entre lo que es ilegal y corrupto, ambos pueden ser muy distintos. No todos los crímenes son corruptos, el asesinato y el robo podrían merecer ser eliminados, pero no son corrupción. Y, si bien muchos actos corruptos son ilegales, otros pueden ser perfectamente legales. El crear o modificar una ley mediante confabulación entre, por ejemplo, el liderazgo político y una empresa minera que “ayuda” al gobierno en la redacción de dicha ley, puede convertirla en legal, pero, en efecto, en este caso los intereses privados, mediante soborno o influencia indebida, han asumido las funciones del estado para favorecer los intereses privados inmediatos. El cabildeo es otro

ejemplo aceptable en ciertos países debido a leyes locales, pero totalmente inaceptable en otros. Se pueden presentar oportunidades para la corrupción en paraísos impositivos extraterritoriales, financiamiento para elecciones o ejecutivos políticos que son inmunes a un enjuiciamiento. La corrupción en gran escala, especialmente transfronteriza, es difícil sin la presencia de facilitadores - contadores, abogados, administradores de consorcios.

Es importante estar alerta al hecho que *muchos actos de corrupción pueden ser técnicamente legales, pero absolutamente corruptos*. Las leyes y reglamentos son importantes pero pueden ser directrices imperfectas para identificar lo que es y no es corrupción. El desarrollo humano y la justicia pueden ser frenos complementarios útiles.

¿Qué tipo de sistema político está mejor equipado para afrontar la corrupción, uno relativamente libre o uno controlado? Si se requiere un estado fuerte para combatir la corrupción, ¿está un estado autoritario mejor equipado que una democracia?

Todos los sistemas políticos son vulnerables a la corrupción, a pesar que las formas difieren. El monopolio sobre el poder que restringe las opciones de las personas no es conducente para afrontar la corrupción. Pero, tenemos ejemplos de condiciones de gobernabilidad relativamente autoritarias donde se percibe que la corrupción es menor, como en Singapur u Hong Kong, si está presente la voluntad política. El Índice de Percepción de Corrupción de *Transparency International* los clasifica entre los menos corruptos del mundo en desarrollo y entre los 15 menos corruptos en el mundo (*Transparency International, 2007*). Sin embargo, tales casos son escasos y no existe garantía que la presión desde arriba, en forma voluntaria, se mantendrá a lo largo del tiempo sin instituciones apropiadas.

Por otra parte, las democracias tienen el potencial de cambiar a los gobiernos mediante un proceso institucionalizado. Se podría esperar que las democracias sean menos corruptas debido a mayores libertades individuales, a libertad de asociación, a elecciones libres con mejores sistemas de frenos y contrapesos. Sin embargo, las elecciones se basan en grandes sumas de dinero para las campañas, se granjean el apoyo de los votantes, controlan a miembros del parlamento en coaliciones. No son muchos los países que han encontrado una solución satisfactoria para la financiación electoral que logre que los políticos se alineen con los grandes negocios. ¡Evidentemente, la democracia tiene un costo! En general, mientras más fuerte sea la voz ciudadana y mejor la disponibilidad de información, se podría esperar que exista menos corrupción. Las dimensiones de educación y libertades del desarrollo humano son críticas.

¿Cómo puede el desarrollo humano contribuir a afrontar la corrupción?

La voz y la opción efectivas para un amplio segmento de la población, aspectos esenciales para el desarrollo humano, pueden proporcionar las condiciones para confrontar a la corrupción. El rol de los ciudadanos como fuerza que se genera desde las bases, puede surtir efecto contra la corrupción en el gobierno, en los negocios y entre unos y otros. La voz de las personas puede hacer que valga la pena para aquellos que tienen la oportunidad de evitar la corrupción. La voluntad política es importante para generar presión desde arriba, pero aun cuando esta exista, el complemento de la presión de las personas desde abajo puede contribuir a retenerla a lo largo del tiempo. Cuando la voluntad política es inefectiva o no existe, la voz y la opción pueden ser poderosas para *forjarla* y *retenerla*. Una ciudadanía informada, respaldada por acceso a la información y medios de comunicación libres y competitivos puede fortalecer los sistemas de frenos y contrapesos y profundizar la democracia, fortaleciendo, de esta manera, el funcionamiento de agencias oficiales anti corrupción. Es importante contar con instituciones correctas destinadas a la anti corrupción, pero conseguir que las instituciones funcionen en beneficio del interés público requiere de presión desde abajo. A la larga, este enfoque "sándwich", combinando presión desde arriba con presión desde abajo, podría ser la forma más efectiva para crear un punto de inflexión o cambio. El desarrollo humano está minado por la corrupción; mejores condiciones de desarrollo humano deben ser una parte integral del conjunto de soluciones.

Algunas fuentes bibliográficas generales

1. Gampat, Ramesh, 2007. “*Approaches to corruption*”. UIDH Extracto No. 03/2007 preparado para el Informe sobre Desarrollo Humano de Asia y el Pacífico *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Colombo: Centro Regional del PNUD.
2. UIDH (Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano) Equipo. 2007. “*Corruption myths or myths on corruption?*” UIDH Extracto No. 02/07 preparado para el Informe sobre Desarrollo Humano de Asia y el Pacífico *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Colombo: Centro Regional del PNUD.
3. Rajivan, Anuradha, 2006. “*Questioning corruption: Is choice and voice a vaccine against it?*” UIDH Extracto No. 01/2006 preparado para el Informe sobre Desarrollo Humano de Asia y el Pacífico *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Colombo: Centro Regional del PNUD.
4. Rajivan, Anuradha, 2007. “*Understanding corruption from a development perspective: how can it be curbed?*” UIDH Extracto No. 05/2007 preparado para el Informe sobre Desarrollo Humano de Asia y el Pacífico *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Colombo: Centro Regional del PNUD.
5. *Transparency International*. 2007. *Corruption perceptions index*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/.
6. PNUD, 2008. *Tackling corruption, transforming lives*. Informe sobre Desarrollo Humano de Asia y el Pacífico New Delhi: Macmillan <http://hdr.undp.org/en/reports/regionalreports/asiathepacific/name.10811.en.html>.

Nota: Entendiendo el DH (HD Insights) son las contribuciones de los miembros de la red y no necesariamente representan el punto de vista del PNUD.

ⁱ El autor reconoce la contribución de todo el equipo de la Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano del Centro Regional de Asia y el Pacífico en Colombo.